

Consideraciones sobre la reforma tributaria de Canga Argüelles (1820).

Sophie Bustos (UAM)

Introducción:

El movimiento desencadenado por el pronunciamiento de Rafael del Riego, de 1 de enero de 1820, dio lugar al restablecimiento de la Constitución de Cádiz en marzo de 1820, y se inauguró entonces en España un régimen conocido como Trienio Liberal. A pesar de su corta extensión –la invasión de soldados franceses, llamados Cien Mil Hijos de San Luis, llevó a la restauración del absolutismo en octubre de 1823–, este régimen condensó numerosos intentos de atacar las estructuras del Antiguo Régimen, y echó las bases de lo que iba a ser el Estado liberal a partir de la muerte de Fernando VII. Uno de los mayores retos que se presentó en el Trienio fue el de organizar un nuevo sistema de Hacienda, capaz por una parte de encauzar la bancarrota del Estado y, por otra, de fomentar la agricultura, la industria y el comercio, muy dañados por la Guerra de la Independencia, los seis años de absolutismo que corrieron hasta el restablecimiento de la Constitución y la pérdida progresiva de las colonias americanas. La mejora del sistema de Hacienda, además de constituir una obligación en cuanto a recaudación de fondos para cubrir los gastos del Estado, era también una necesidad desde un punto de vista ideológico: para generar la adhesión del pueblo al régimen constitucional, era necesario identificar los intereses de la mayoría de los contribuyentes con los del Estado.

El impulsar la creación de un nuevo sistema hacendístico fue obra del Ministro de Hacienda que ejerció este cargo entre 1820 y 1821: José Canga Argüelles¹. En la Memoria ministerial que presentó a las Cortes en julio de 1820, se puede observar su voluntad de modificar el sistema económico heredado del Antiguo Régimen, considerado este último como responsable del atraso económico del país². De la misma manera, Canga insiste en que para llevarse a cabo la reforma deseada, es necesaria una refundición del desordenado sistema impositivo español³, y éste es el punto en el que nos vamos a centrar.

¹ Durante la Guerra de la Independencia, además de publicar varios artículos y manifiestos, Canga Argüelles ejerció distintos cargos, entre los cuales: Secretario interino y efectivo de Hacienda (1811), encargado de las Indias (1811), superintendente general de Hacienda (1811) y diputado a Cortes por Asturias (1813). Fue nombrado Ministro de Hacienda a principios de 1820 y ejerció el cargo hasta marzo de 1821. También fue nombrado consejero del Consejo de Estado en 1820, y fue diputado por Asturias entre 1822 y 1823. Con la restauración del absolutismo en octubre de 1823, se exilió a Londres. En 1826, Canga Argüelles publicó su *Diccionario de Hacienda con aplicación a España* y, en 1833, se publicó su obra *Elementos de la ciencia de Hacienda*.

² *Diario de Sesiones de Cortes (DS)*, 13 de julio de 1820, p. 96.

³ “La Hacienda española ofrece la imagen de un cuerpo compuesto de elementos dislocados.” *Ibid.*, p. 96.

En las páginas que siguen, consideraremos la reforma tributaria propuesta por Canga Argüelles examinando, en primer lugar, las principales modificaciones que pretendía aportar el Ministro -que están mayoritariamente consignadas en la Memoria que presentó a las Cortes en 1820-. A continuación, examinaremos algunos de los resultados proporcionados por estas modificaciones, a través de las Memorias de los Ministros de Hacienda leídas ante el Congreso en marzo de 1821 y en marzo de 1822⁴. De este modo, nos iremos dando cuenta de que el plan de reforma tributaria impulsado desde principios del Trienio presentaba una dualidad manifiesta. Por un lado, la necesidad de sentar las bases económicas del régimen liberal, condicionada por los apuros pecuniarios del Erario y, por el otro, las dificultades con las cuales se topó el Gobierno respecto a la recaudación de las contribuciones.

I. La racionalización del sistema impositivo.

A la hora de buscar las bases para llevar a cabo la reforma tributaria, Canga Argüelles aclaraba que el primer paso que había de darse era el conocimiento del estado económico del país⁵. No ocultaba el Ministro la escasez de estas noticias⁶ así como la dificultad de adquirirlas -debida, entre otros, a la desconfianza de los pueblos con respecto a la formación de censos de población y riqueza⁷-, pero aseguraba que por de pronto iban a utilizarse datos que ya tenía el Gobierno, aunque fuesen inexactos. Para remediar rápidamente la falta de datos, reclamaba la formación de bases estadísticas sobre poblaciones y número de habitantes, número de empleados en cada ramo productivo y riquezas de los pueblos. Estos elementos se verán concretados en el paquete de decretos de 29 de junio de 1821 que, entre otros, crea una red de agentes fiscales a cuatro niveles, encargados en un

⁴ No llegaremos a considerar el año 1823. En efecto, las medidas de reforma tributaria, planteadas por Canga Argüelles en 1820, se van aplicando a lo largo del Trienio sin apenas modificaciones. La inestabilidad que caracteriza la última etapa del Trienio (desde agosto de 1822 hasta octubre de 1823) no da lugar a muchas consideraciones sobre el rendimiento efectivo de los tributos, que dejan de pagarse en muchas partes de la Península, por la guerra civil que se da en distintas provincias.

⁵ “No se puede establecer un sistema justo de Hacienda sin conocer el estado económico de la Nación. Sin noticias, ya que no exactas, aproximadas al menos a la verdad, del número y clase de los habitantes, de la relación que guarden los brazos laboriosos con la población, del estado en que se hallare la agricultura y la industria, y de la pobreza o riqueza de los pueblos (...) ¿cómo se bosquejará acertadamente un nuevo plan de rentas capaces de reemplazar en tiempo oportuno a las que se suprimieren?”. *DS*, 13 de julio de 1820, p. 98.

⁶ “Carecemos absolutamente de datos exactos para conocer el verdadero valor de las rentas y contribuciones públicas”. *Ibid.*, p. 89.

⁷ Dice el Ministro que el hecho de confeccionar estadísticas está mal visto ya que los pueblos lo asocian “con el objeto de exigirles nuevos sacrificios. De aquí el horror con que generalmente se mira la formación de estadísticas, y el cuidado con que se eluden las respuestas o se altera la verdad de ellas.” *Ibid.*, p. 99.

primer tiempo de formar cuadernos de riqueza de los pueblos⁸. Luego, se utilizaría también esta red para agilizar el cobro de las contribuciones directas. Volveremos sobre este punto a la hora de tratar los problemas inherentes a la recaudación de las contribuciones.

En este momento, es preciso detallar las principales características del sistema tributario ideado por Canga Argüelles. Se trata de un modelo tributario de tipo mixto, que combina contribuciones directas e indirectas, aunque las primeras tienen un papel primordial. El Ministro aconsejaba moderar las cuotas de las contribuciones –entendidas como sacrificios del pueblo– para no destruir la base de la riqueza y, predicaba la igualdad, la generalidad y la proporcionalidad en cuanto a los principios de reparto de las contribuciones⁹.

La preferencia por las contribuciones directas se cifraba en la idea según la cual cada uno debe contribuir en proporción a sus capacidades¹⁰ y, retomando la contribución general directa establecida por Garay en 1817 y vigente hasta 1820 -dividida entre una contribución sobre la riqueza de las zonas rurales y otra sobre la de los núcleos urbanos-, Canga Argüelles proponía fijarla en unos 300 millones de reales, distribuyéndola de la siguiente manera: 250 millones gravaban las zonas rurales y 50 millones las capitales de provincia, en sustitución del derecho de puertas¹¹. Sin embargo, aconsejaba se rebajase este importe para 1821: “la prudencia y la sensibilidad (cara a los contribuyentes) obliga al menos a dulcificar todo lo posible el gravamen de la contribución directa imponible en el año de 1821, reduciéndola a la suma de 140 millones”¹². Finalmente, cuando en noviembre de 1820 las Cortes aprobaron el presupuesto de gastos del Estado, decidieron reducir el volumen de la contribución general y fijarla en 125 millones de reales para las zonas rurales y 27 millones de reales para los núcleos urbanos. La principal razón de esta

⁸ Para ver en detalle esta red de agentes fiscales, Miguel ARTOLA: *La Hacienda del siglo XIX: progresistas y moderados*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp. 93-94, y Carmen GIL PERTUSA, María Jesús CRUZ ARIAS, y María Flor MARTIN PAYO: *El sistema fiscal de las Diputaciones Provinciales durante los siglos XIX y XX: la recaudación de los tributos*, Salamanca, 2009, p. 5. Recuperado de internet (www.diputacionlleida.es/c/links/arxiu/sal08.pdf).

⁹ Fernando LOPEZ CASTELLANO: “Economía política, administración y hacienda pública en Canga Argüelles”, *Revista Asturiana de Economía*, 32 (2005), p. 150.

¹⁰ “Todo español está obligado a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado”. *Constitución política de la Monarquía española*, art. 8. Recuperado de internet (<http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola-promulgada-en-cadiz-a-19-de-marzo-de-1812-precedida-de-un-discurso-preliminar-leido-en-las-cortes-al-presentar-la-comision-de-constitucion-el-proyecto-de-ella--0/html/>).

¹¹ Esta contribución recaía sobre los haberes de los ciudadanos, procedentes de propiedades territoriales, o industriales, o comerciales. Por lo que se refiere a la desaparición de los derechos de puertas, se pueden encontrar distintos ataques a este impuesto. Ver por ejemplo en *DS*, 13 de julio de 1820, p. 102.

¹² *Ibid.*, p. 95.

rebaja era la del atraso en el pago de las contribuciones¹³ y la voluntad de acelerar su cobro. La reducción de ingresos debida a esta rebaja de la contribución general entrañaba un déficit en el presupuesto que se decidió cubrir mediante un empréstito de 200 millones de reales¹⁴.

Asimismo, en su Memoria de 1820, Canga avanza las bases de la reforma de la contribución general directa. El principal defecto que le imputaba es el siguiente: fue diseñada a partir de un reparto incorrecto, porque hecho con prisa y sin los datos necesarios. De ahí surgió un desorden que “se ejerció notablemente en la subdivisión de las cuotas de las provincias, produciendo la monstruosa desigualdad que presenta la comparación individual de los cupos de los pueblos”¹⁵. Momentáneamente, y para conseguir mitigar los males de esta contribución general directa, Canga propone en 1820 imponer a cada ramo –agricultura, industria y comercio– su cuota correspondiente, repartiéndola luego entre las provincias con la misma distinción de clases. De esta manera, se lograría un repartimiento más equitativo. Además, insiste en la necesidad de adquirir datos exactos sobre los terrenos, las casas y los ganados de la Península, con el fin de gravar más, entre otros, a los mayorazgos y manos muertas: “En la distribución (de la cuota de la contribución directa), llamemos individual, deberán gravarse más los productos pertenecientes a las manos muertas y mayorazgos que las vivas; y menos al que labrare las tierras por sí que al que lo hiciere por medio de foristas, enfiteutas o arrendadores. De este modo, la contribución obligará a los propietarios a cultivar sus tierras, y animará la agricultura, dando impulsos al trabajo.”¹⁶

En la Memoria del Ministerio de Hacienda que se leyó ante las Cortes en marzo de 1821, el nuevo Ministro¹⁷ Antonio Barata reforzaba las propuestas que Canga Argüelles había hecho al año anterior en cuanto a la modificación de la contribución general, y proponía dividirla en tres partes:

¹³ A los atrasos de la contribución general directa de 1819 se añadían los de los primeros meses de 1820, estos últimos debidos en gran parte al pronunciamiento de Riego y sus consecuencias políticas. El cambio de régimen se interpretó, en distintas partes de la Península, como una abolición de los impuestos, y es este comportamiento que critica Canga Argüelles cuando habla de la “equivocada opinión de que las nuevas leyes eximen a los pueblos del pago de los tributos” y de las “violentas interpretaciones” que dan a la Constitución, ya que “se creen libres por ella del pago de los tributos; resisten someterse al poder de las leyes fiscales”. *DS*, 13 de julio de 1820, p. 80 e *ibid.*, p. 97.

¹⁴ Nuestro trabajo centrándose en la reforma tributaria de Canga Argüelles, no tenemos aquí la oportunidad de tratar el tema de los empréstitos y de la deuda pública. Se puede encontrar un análisis de estos temas en Miguel ARTOLA: *La Hacienda del siglo XIX...*, pp. 99-112.

¹⁵ *DS*, 13 de julio de 1820, p. 102.

¹⁶ El Ministro añade, bajo la forma de un ataque apenas velado a las clases privilegiadas: “Países devorados por las manos muertas, ¿han de ser tratados por la misma regla que los en donde habitan las vivas y productoras? Bien conozco que este sistema derramará un peso grande sobre aquellos poderosos que parece ponen su vanidad en poseer inmensos terrenos incultos o mal cultivados, mirando con frialdad los progresos de la agricultura y de la población, si es que no procuran arruinarla para reducir los pueblos a dehesas.” Ambas citas están en *Ibid.*, p. 104.

¹⁷ El primer gobierno del Trienio Liberal, que integraba Canga Argüelles, fue destituido por Fernando VII a raíz de la *crisis de la coletilla*, provocada por el Rey que, en su discurso de apertura de las Cortes, en la sesión de 1 de marzo de 1821, se quejó de los numerosos ataques que padecía su persona y su poder, y decidió luego exonerar a su Gabinete por considerarlo complaciente con esos ataques. Ocho personas se sucedieron entonces en el Ministerio de Hacienda entre 1821 y 1822. El que ocupa el cargo en momentos de la lectura de las Memorias ministeriales es Antonio Barata (había sido Director General del Crédito Público en la anterior etapa política). Aunque, para agilizar la lectura, presentemos aquí la Memoria ministerial de 1821 como obra de Barata, es necesario señalar que fue redactada por Canga Argüelles.

territorial, industrial y sobre las casas. La contribución territorial, fijada en 200 millones de reales -y luego rebajada en 150 millones a raíz de la votación en las Cortes del plan de Hacienda-, afectaría “a la industria agrícola, y el impuesto industrial a todas las demás industrias y profesiones, sea cual fuere el lugar en que la ejerzan los habitantes.”¹⁸ Este último impuesto, explicaba el Ministro, no podría exceder de 40 millones de reales anuales y se decidió fijarlo en 20 millones de reales. En cuanto a la contribución sobre las casas, fijada inicialmente en casi 8 millones de reales pero finalmente aumentada hasta 30 millones de reales, Barata defendía su existencia ya que consideraba las casas como fondo productivo. Las bases de esta contribución eran las siguientes: se fijaba sobre la renta, “valuada por el alquiler en 10 años, rebajada la cuarta parte por razones de huecos y reparos”¹⁹.

La mayor novedad del plan de reforma tributaria impulsado por Canga Argüelles reside en la contribución industrial, o derecho de patente. Este impuesto, exigido a “los profesores de ciencias y artes, a los comerciantes y artesanos”²⁰, se fijaría con cuotas específicas, atendiendo la actividad del individuo así como el lugar en el que la desarrollaba. No obstante, Canga Argüelles afirmó, en su Memoria de 1820, que no debía llevarse a efecto esta contribución industrial hasta 1 de enero de 1821. En efecto, había que dejar al Gobierno cierto tiempo para establecer las bases de esta contribución y resolver las dudas que podían presentarse.

En la Memoria del año 1821, Barata retomaba los argumentos de Canga y justificaba la existencia de esta contribución, al recalcar la insuficiencia de los impuestos vigentes en la época y la imposibilidad de aumentar la contribución territorial. En efecto, estimaba que incrementar esta última contribución sería perjudicial para los contribuyentes y peligroso para la estabilidad del sistema constitucional²¹. Las bases que proponía para el impuesto industrial no se fundaban en datos exactos²², pero Barata aseguraba que, por el momento, bastaba conocer numéricamente todos los ramos y profesiones industriales de la Península y los individuos que trabajaban en ellos, “pues sin

¹⁸ *DS*, 8 de marzo de 1821, p. 199.

¹⁹ Las casas de labranza, molinos, “artefactos y fábricas” eran exentos de pagar esta contribución. *Ibid.*, p. 203.

²⁰ *DS*, 13 de julio de 1820, p. 104.

²¹ Hace falta añadir que el Ministro está muy a favor de la contribución industrial, que describe de la siguiente manera: “está reconocida por los mejores economistas como uno de los impuestos menos gravosos y perjudiciales, porque ni ataca a la agricultura, ni influye de un modo contrario a su prosperidad: se acomoda a las facultades de los contribuyentes, se templa por medio de los derechos adicionales o proporcionales con que se recarga o disminuye, según es el grado de prosperidad o decadencia del contribuyente: la recaudación se puede hacer tan suave como se quiera, exigiendo el pago por trimestres: no afecta al capital, sino a los beneficios que este ha producido; y finalmente no entorpece el progreso de los pequeños talleres o establecimientos industriales, dejando en favor de los consumidores toda la latitud deseable para la concurrencia.” *DS*, 08 de marzo de 1821, p. 200.

²² Se mandó formar, en la legislatura de 1820, una valoración de los establecimientos industriales y de las utilidades que deja el ejercicio de cada industria, para cargar a cada individuo afectado con arreglo a ello, pero estos datos todavía no han llegado a las Cortes en su totalidad en marzo de 1821.

descender a la averiguación del provecho que cada una deja, se pueden formar las correspondientes tarifas, y señalar a cada industria, ejercicio o granjería lo que prudencialmente deba pagar por contribución industrial. Operación que no dará margen a quejas fundadas, a reclamaciones o agravios, si se asignan cantidades módicas, como es nuestra intención”²³.

Las reglas que ofrecía el Ministro para el establecimiento de este impuesto se basaban en la asociación en gremios, corporaciones o colegios de todas las profesiones sujetas al impuesto²⁴, y proponía que en cada pueblo se formasen empadronamientos que expresen los distintos oficios industriales y la clase en la que cada individuo ejerce su profesión (maestro, oficial o aprendiz). Para poder ejercer una de las profesiones comprendidas en este impuesto, era necesario obtener un título, nominal, a través del pago de los derechos correspondientes, y este título tendría que renovarse cada año. En cuanto a las bases orgánicas del impuesto industrial, podemos recalcar lo siguiente: establecimiento de una Dirección general, exclusivamente encargada de la administración de este impuesto, y colocación, en cada provincia, de un administrador general para que cuide de la recaudación y haga las gestiones correspondientes con los ayuntamientos a la vez que mantenga una correspondencia con la Dirección general.

Por lo que se refiere a las bases para la formación de las tarifas establecidas por el Ministro, podemos subrayar distintos elementos. Se clasifican las industrias según sus utilidades, en diez clases, y ocurre lo mismo con las poblaciones, clasificadas en diez categorías según su vecindario - existe una tarifa particular que reúne Madrid, todas las plazas mercantiles con puertos habilitados para el comercio y las poblaciones que tengan más de 40.000 habitantes-. La contribución industrial estaba diseñada de tal manera que gravaba en mayor cuantía las actividades que reportaban mayores beneficios, pero a la vez, se quería instaurar de tal manera que tomase también en cuenta la importancia mercantil de las poblaciones y su situación geográfica. De esta manera, se podría proporcionar el impuesto a las facultades de los contribuyentes, “pues es incontestable que en las capitales de provincia, aun cuando la población exceda de 40.000 almas, y en los mercados terrestres o ciudades comerciantes del interior, el comercio, tráfico o industria de cualquier especie deja menos provechos, por punto general, que en las plazas marítimas mercantiles”²⁵. Como lo hemos subrayado anteriormente, se fijó la contribución industrial en 20 millones de reales anuales, importe que puede parecer bajo, pero que se ajustaba a la situación del momento. De este impuesto,

²³ DS, 08 de marzo de 1821, p. 199.

²⁴ Las profesiones sujetas al impuesto así como las distintas clases de población se pueden ver en la tarifa general del derecho de patentes en *Ibid.*, pp.359-365.

²⁵ *Ibid.*, p. 203.

por la novedad que representaba y el mal estado de la industria española, solo se podía esperar sacar utilidades modestas, al menos momentáneamente.

Acabamos de examinar las contribuciones directas que se implantaron entre 1820 y 1821. Nos falta por abordar el tema de las contribuciones indirectas. Eran principalmente compuestas por: la renta de aduanas, el estanco del tabaco y de la sal, el derecho de registro publico (que frente a numerosas quejas fue abolido en mayo de 1822) y la contribución de consumos. Nos limitaremos aquí a algunas consideraciones sobre la contribución de consumos y las aduanas.

En la lectura de su Memoria ante las Cortes en 1820, Canga Argüelles criticaba los impuestos sobre los consumos ya que, en su opinión, destruían la industria y alteraban el curso natural de las cosas²⁶. A finales de 1820, se suprimían los puestos públicos (la forma indirecta de gravar a los consumos), a pesar de que algunas personas hicieran reclamaciones al Gobierno para que se mantuvieran²⁷. Sin embargo, a partir de 1821, se abría la posibilidad, para los pueblos que manifestasen su voluntad en este sentido, de establecer puestos públicos arrendables cuyo rendimiento se aplicaría al pago de la cuota de la contribución territorial²⁸. En mayo de 1821, la Comisión de Cortes encargada del estudio del plan de Hacienda aconsejaba mantener los consumos ya que suponían “la insensibilidad en el pago, la generalidad y la tradición fiscal del pueblo acostumbrado a estas contribuciones”²⁹, y se adoptó una contribución de consumos fijada en 100 millones de reales anuales. Gravaba cinco artículos: vino, aguardiente, licores, carne y aceite (se excluyó el pan por tratarse de un artículo de primera necesidad). En 1822, se mantuvo intacta la cuota de esta contribución y, para facilitar la exacción, se ofreció la posibilidad a los ayuntamientos de recurrir a una forma indirecta de recaudación, mediante el arriendo de los puestos públicos, o a una forma directa, a través de un reparto vecinal. Esta contribución, abandonada al principio del régimen por la desigualdad que entrañaba, se restableció en 1821 para paliar la insuficiencia de los impuestos vigentes y, como lo acabamos de subrayar, porque se la consideraba poco onerosa y fácil de pagar para los contribuyentes, acostumbrados a ella. Volveremos, en la segunda parte de este trabajo, sobre la contribución de consumos y su rendimiento.

²⁶ DS, 13 de julio de 1820, pp. 102-103.

²⁷ DS, 08 de marzo de 1821, p. 189.

²⁸ *Ibid.*, p. 198.

²⁹ Sonia GONZALEZ ALVARADO: *La Hacienda pública en el Trienio Liberal (1820-1823): una apuesta innovadora*, Universidad de Zaragoza, p. 10. Recuperado de internet (<http://www.dasumo.com/libros/hacienda-publica-doc.html>).

Por lo que se refiere a las aduanas, nos gustaría presentar brevemente las reflexiones de Canga Argüelles sobre este punto, por ser representativas del espíritu racional de su reforma.

En un primer tiempo, atacaba el modelo de aduanas establecido en España, y su antigüedad, al subrayar que los últimos retoques en los aranceles se habían dado bajo Carlos III, en 1784. Añadía que en 1820 resultaban inadaptados³⁰, pero se mostraba aún más radical al manifestar que las aduanas eran dañosas al comercio, y que su abolición sería muy conveniente para fomentar la agricultura, la industria y el comercio. Sin embargo, el estado de la opinión y de la política en Europa no permitía dar un paso tan decisivo³¹, con lo cual insistía en que los aranceles tenían que concebirse como elementos de protección y fomento del comercio.

En este sentido, y manejando los trabajos de una Junta encargada por Fernando VII de formar una nueva organización de aduanas, Canga Argüelles proponía varias medidas significativas:

- el establecimiento de dos tipos de aranceles, uno para derechos de entrada de frutos y géneros extranjeros, otro de salida de los españoles.
- la supresión de los registros, resguardos y aduanas interiores, así como la supresión de las rentas provinciales, alcabalas y millones y demás impuestos interiores.
- la desaparición de los “derechos particulares, los de internación, consolidación, subvención, reemplazo, habilitación, almirantazgo y cualesquiera otros”³², sustituidos por un solo derecho.
- en el caso de la importación, el máximo de este derecho único estaría fijado en un 30%, y el mínimo en un 2% del valor primitivo de los productos extranjeros. El máximo se habría de exigir a los artículos manufacturados y el mínimo a las materias primas. Además, “una vez satisfechos los derechos en las aduanas de frontera y puertos, deberán correr los géneros libremente por toda España, sin que los conductores sean molestados con registros ni exacciones”³³.
- la armonización de los precios, aconsejando que el máximo y el mínimo de los derechos de salida fuese igual a los de entrada.
- la centralización de las importaciones mediante la entrada imperativa de productos extranjeros por los puertos habilitados para el comercio con el extranjero (en el caso de comestibles podrían entrar por otros puertos, pero con el consentimiento de la aduana del distrito).

³⁰ Además, tachaba de imprecisa la calificación de ciertos artículos. Podemos citar los siguientes: “agujas extranjeras algo mayores, de varias figuras, para cirujanos, alfileres regulares, alepina entrefina y fina, anteojos extranjeros regulares, bretañas finas, ordinarias, lienzo de Irlanda muy ordinario, ordinario, algo mejor, de mediana calidad, entrefino, relojes regulares para salas, relojes extraordinarios”. Ambas citas están en *DS*, 13 de julio de 1820, p. 109.

³¹ *Ibid.*, p. 107.

³² *Ibid.*, p. 107.

³³ *Ibid.*, p. 110.

El hecho de suprimir las aduanas interiores, o el de armonizar los derechos de entrada y salida de los productos, ejemplifican el camino trazado por Canga Argüelles a la hora de organizar la tarificación de los productos que entran y salen del país. La lista de medidas que venimos citando ilustra la voluntad del Ministro de agilizar y fomentar el comercio removiendo, en la medida de lo posible, las trabas legales o pecuniarias que pudiesen entorpecer su desarrollo. Corresponde con la idea que expresa en su Memoria, según la cual: “en aquella nación en donde sea mayor la libertad del tráfico, menor el peso de los derechos de aduanas, y más suave la legislación de ellas, será mayor el comercio, y más grandes los ingresos del Erario”³⁴.

Acabamos de examinar las propuestas más significativas que constituyen la reforma tributaria impulsada por Canga Argüelles desde la Memoria que leyó ante las Cortes en 1820. En este momento, nos dirigimos hacia el segundo capítulo de nuestro estudio, en el cual examinaremos los efectos de esta reforma a través del rendimiento de las principales contribuciones en 1821 y 1822.

II. Fracaso de la recaudación y desajuste de las leyes.

Lo que se desprende de las Memorias de los Ministros de Hacienda en 1821 y 1822³⁵ es, por una parte, la relajación en el reparto de las contribuciones y, por otra, el fracaso de la recaudación de los distintos impuestos. Barata advertía, desde las primeras líneas de la Memoria de 1821, que el balance de la reforma de la Hacienda era moderado, a pesar de que se estaba encaminando correctamente³⁶. Sin embargo, las sumas recaudadas eran muy inferiores a lo calculado en los presupuestos.

Como ejemplo de la relajación en el reparto de las contribuciones, podemos dar algunas cifras de las contribuciones directas. Por decreto de las Cortes de noviembre de 1820, se había fijado la contribución territorial en 152 millones de reales. En mayo de 1821, y para el año económico 1821-1822 (de julio a julio), se había asignado la cantidad de 150 millones de reales. Finalmente, el Ministro de Hacienda Sierra Pambley proponía, en 1822, un proyecto de reparto de 120 millones de reales para la contribución territorial, con el fin de “no gravar con desigualdad a los contribuyentes,

³⁴ *Ibid.*, p. 107.

³⁵ La sublevación de las provincias andaluzas a finales de 1821, y la pérdida de confianza en el Parlamento del segundo gobierno del Trienio Liberal, desembocaron en el nombramiento de un tercer Ministerio, encabezado por Martínez de la Rosa. La cartera de Hacienda se entregó a Felipe Sierra Pambley, que leyó su Memoria ante las Cortes el 5 de marzo de 1822. Sierra Pambley fue Director General de la Hacienda Pública entre 1820 y 1822 y diputado a Cortes por León en la misma época. Ocupó el Ministerio de Hacienda desde febrero hasta agosto de 1822.

³⁶ *DS*, 08 de marzo de 1821, p. 177.

como para asegurar la puntualidad de la recaudación”³⁷. En efecto, la recaudación constituía un problema crónico, y los atrasos en los pagos de las cuotas eran cada vez más evidentes. Sierra Pambley señalaba que, a finales de diciembre de 1821, había un atraso de casi 71 millones de reales en el pago de la contribución territorial. Las cifras que da no dejan lugar a dudas: el atraso de los pagos de la contribución territorial era de 16 millones de reales para el año económico 1820-1821, mientras que ascendía a 42 millones de reales solo para el primer cuatrimestre del año económico 1821-1822.

De la misma manera, las contribuciones industrial y sobre las casas ofrecían ínfimos resultados en 1822. Entre julio y diciembre de 1821, la contribución industrial (fijada en 20 millones de reales por año económico) había reportado 572.560 reales, y la sobre las casas (fijada en 30 millones de reales) había reportado unos 986.953 reales. Al igual que para la contribución territorial, Sierra Pambley aconsejaba, en 1822, rebajar la contribución sobre las casas a 10 millones de reales, “para hacerla más llevadera.”³⁸

Por lo que se refiere al bajo rendimiento de ciertas contribuciones, nos parece interesante recalcar un argumento aducido por los Ministros de Hacienda para justificarlo. Consideraban que la puesta en marcha de determinados impuestos, especialmente la contribución industrial y la sobre las casas, suponían cierta lentitud ya que se trataba de impuestos poco o nada conocidos, y cuyo establecimiento requería, además de datos exactos, tiempo y vigor. Asimismo, Sierra Pambley reconocía que era poco probable que estos nuevos impuestos lograsen su pleno rendimiento antes de unos años, ya que se habían aportado muchas modificaciones al plan de Hacienda en tan solo dos años. En este sentido, se nota la indulgencia del Ministro, que entendía las numerosas dificultades que suponía el instaurar un nuevo sistema de contribuciones, pero también se puede observar su vacilación con respecto a la aceptación popular de las reformas emprendidas: “El Gobierno no puede menos de confesar que todas las provincias no han correspondido a sus repetidos recuerdos y de la Dirección del ramo para plantear esta (contribución sobre las casas) y otras contribuciones nuevas; pero tampoco deja de conocer que es mucho lo que a la vez se mandó hacer a los pueblos en este punto; que es poco el tiempo transcurrido para tener mayores resultados, y que el establecimiento perfecto de un tributo nuevo no es obra de uno o dos años, pues para él es preciso luchar contra la costumbre, contra los poderosos efugios del interés particular, y en el estado actual de la Nación española, a veces hasta con la ignorancia.”³⁹

³⁷ *DS*, 05 de marzo de 1822, p. 150.

³⁸ *Ibid.*, p. 152.

³⁹ *Ibid.*, p. 151.

Por lo que se refiere a la contribución de consumos, su rendimiento en 1822 fue bastante reducido: desde julio hasta diciembre de 1821, se había recaudado casi 17 millones de reales, mientras que la suma que debería haberse recaudado era de 50 millones de reales. Para explicar este bajo rendimiento, el Ministro Sierra Pambley recordaba que esta contribución se había implantado con retraso, debido a la necesidad de juntar los datos preparatorios, pero la defendía al presentarla como imposición suave y que pesa con igualdad sobre los contribuyentes siempre que la base de los repartos fuese correcta⁴⁰.

El tema de la confección de los repartos, esencial a la hora de establecer una contribución que no grave con desigualdad las provincias, parece haber sido fuente de numerosos conflictos, especialmente en relación con la contribución de consumos, que llegó a ser muy impopular en el Trienio. A modo de ejemplo, podemos citar la Diputación Provincial de Cataluña que, en abril de 1822, había recibido más de 400 solicitudes de rebaja o supresión de los consumos, remitidas en su mayoría por poblaciones agrícolas y con un número reducido de habitantes. En el caso de Cataluña, sabemos que la base que sirvió para repartir las cuotas de la contribución de consumos fue el catastro. Este procedimiento entrañó desigualdades excesivas, ya que para asignar las cuotas de los distintos partidos no se había tomado como referencia el potencial número de consumidores sino la riqueza territorial de los pueblos (en la que estaban incluidas las propiedades de terratenientes que no solían residir en las poblaciones donde tenían sus tierras). De esta manera, y siguiendo con el ejemplo de Cataluña, en una localidad de 1500 habitantes el cupo de consumos por persona era aproximadamente de 20 reales, mientras que en una población de 20 habitantes el cupo de consumos podía llegar a ser de 140 reales⁴¹. En el año económico 1822-1823, se perfeccionó la base del reparto de los cupos de contribución de consumos⁴², pero pensamos que no llegó a establecerse a tiempo como para atenuar el descontento que había provocado anteriormente y, finalmente, esta mejora no debió de tener gran impacto, sobre todo por la inestabilidad cada vez más mayor en la península y los crecientes atrasos en los pagos de contribuciones.

El bajo rendimiento de las contribuciones nos lleva a considerar el problema de la recaudación, que examinaremos desde la perspectiva de los problemas inherentes a la nueva organización

⁴⁰ *Ibid.*, p. 153.

⁴¹ Ver el cuadro de la contribución de consumos en 64 pueblos del partido de Igualada durante el segundo año económico en Jaime TORRAS ELIAS: “En torno a la política tributaria de los gobiernos del Trienio Constitucional (1820-1823)”, *Moneda y Crédito*, 122 (1972), p. 166.

⁴² *Ibid.*, p. 169.

administrativa de las rentas y el hecho de que ciertos pueblos se nieguen a pagar las contribuciones exigidas.

Como subrayamos en la primera parte de este trabajo, para el cobro de las contribuciones directas se estableció, mediante un decreto de 29 de junio de 1821, una red de agentes fiscales a cuatro niveles: central, provincial, de partido y municipal. “En la provincia era el intendente el encargado de repartir los cupos asignados por las Cortes, y una ‘Junta de Agravios’ respondía a las reclamaciones de los particulares, quedando para la Diputación la competencia de resolver las reclamaciones que presentasen los pueblos o partidos. En los partidos, los subdelegados de Hacienda estaban asistidos por una comisión de cinco individuos, que eran designados por una Junta de Electores compuesta por un individuo de cada ayuntamiento”. A nivel municipal, los ayuntamientos dividían los “términos en secciones, en las que se designaban repartidores que, a su vez, se asistían por los indicadores”⁴³.

En las Memorias que leyeron los Ministros de Hacienda en 1821 y 1822, el fracaso de la recaudación de las contribuciones directas es más que explícito y ya en 1821, Barata lamentaba la flaqueza de las facultades de los intendentes de Hacienda: “Es preciso conocer que la depresión que ha sufrido la autoridad de los jefes económicos de las provincias es la causa principal del entorpecimiento que padece la parte administrativa de las rentas y contribuciones.”⁴⁴ En distintos casos, esta falta de autoridad llevó a varios intendentes a escribir a Fernando VII para que estimulara a las Diputaciones Provinciales para que aprobaran los repartimientos de la contribución territorial. Además, es necesario señalar que debido a la extinción de la jurisdicción de Hacienda, los jueces de primera instancia conseguían unas facultades muy relevantes a la hora de tratar las quejas y reclamaciones que se hacían sobre los cupos de contribuciones asignados⁴⁵ y, como lo señala Artola, estos jueces eran “menos atentos a servir los intereses fiscales.”⁴⁶

Para remediar esta situación de desequilibrio, y respetando la Constitución⁴⁷, Barata aconsejaba dotar a los intendentes de una autoridad superior en las provincias, capaz de enfrentarse a la de las

⁴³ Ambas citas están en Carmen GIL PERTUSA, María Jesús CRUZ ARIAS, y María Flor MARTIN PAYO: *El sistema fiscal de las Diputaciones Provinciales...*, p. 5.

⁴⁴ DS, 08 de marzo de 1821, p. 190.

⁴⁵ Carmen GIL PERTUSA, María Jesús CRUZ ARIAS, y María Flor MARTIN PAYO: *El sistema fiscal de las Diputaciones Provinciales...*, p. 5.

⁴⁶ Miguel ARTOLA: *La Hacienda del siglo XIX...*, p. 90.

⁴⁷ La Constitución de Cádiz encomienda a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales el reparto y cobro de las contribuciones. Esto representó en la época un obstáculo legal importante, en virtud de la cláusula de intangibilidad de la Constitución, ya que impedía confiar, como lo deseaba Canga Argüelles, estas dos operaciones a empleados públicos directamente dependientes del Gobierno. *Constitución política de la Monarquía española*, arts. 321 (Ayuntamientos), 335 (Diputaciones Provinciales) y 375 (intangibilidad).

Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. En 1822, Sierra Pambley concordaba con Barata, al exhortar a las Cortes para que diesen más facultades a los intendentes. De nuevo, en 1822, el fracaso de la recaudación parecía provenir en gran parte de la falta de poder de los intendentes⁴⁸ pero, como lo vamos a ver ahora, este fracaso tenía también parte de su origen en la resistencia de ciertos pueblos en pagar sus contribuciones.

Ya vimos, en el primer capítulo de este trabajo, que desde principios de 1820 algunos pueblos se pensaban exentos de pagar las contribuciones, como consecuencia del restablecimiento de la Constitución. Este fenómeno siguió desarrollándose a lo largo del Trienio lo cual, según algunos historiadores, se debe a la interpretación que los pueblos hicieron de la Constitución y el desengaño causado por ello. Esta interpretación se sostenía en un punto fundamental: la abolición del régimen feudal. En palabras de Fontana, la revolución de 1820 había llevado a los campesinos “a pensar que (...) significaba la abolición automática del feudalismo: el fin de los derechos señoriales, de las múltiples usurpaciones de los grandes propietarios y del diezmo.”⁴⁹ Sin embargo, muy pronto, llegó el desengaño de los campesinos al observar, por una parte, la poca energía del Gobierno en desmembrar las estructuras del Antiguo Régimen y, por otra, al ver nuevos tributos caer sobre sus hombros. Suponemos que esta actitud se fue agravando a lo largo del régimen, y es significativo el que ciertos grupos contrarrevolucionarios escogiesen, entre otros argumentos, el peso de los tributos que en su concepto agobiaba la mayoría del pueblo⁵⁰. Por lo que se refiere a la presión tributaria, podemos recalcar el siguiente ejemplo: al final del primer año económico se habían ingresado alrededor de 200 millones de reales por contribuciones directas. Según lo que establece Torras Elias, en su análisis de la evolución de la presión fiscal en el Trienio, esta cantidad fue probablemente mayor que la que se había logrado recaudar entre 1817 y 1819. El hecho de que los pueblos tengan que pagar globalmente más que en los años 1817, 1818 y 1819 puede explicarnos la persistencia de las tensiones y el descontento en los contribuyentes⁵¹.

Por último, nos gustaría aludir brevemente a la ley de reducción del diezmo a la mitad, para ilustrar el desfase existente entre las leyes tributarias aprobadas por los liberales y su impacto real. La

⁴⁸ DS, 05 de marzo de 1822, p. 151.

⁴⁹ Joaquín DEL MORAL RUIZ: *Hacienda y sociedad en el Trienio Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975, p. 12

⁵⁰ Entre otros muchos ejemplos podemos citar al barón de Eroles quien, en una proclama de octubre de 1822, recordaba a sus destinatarios que los constitucionales “si os han disminuido los diezmos, os han agobiado con tributos insoportables y desconocidos”. Citado por Jaime TORRAS ELIAS, “En torno a la política tributaria...”, p. 162.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 157-158.

reducción del diezmo a la mitad fue votada ya en 1820 pero se hizo efectiva a partir de la cosecha de 1821. Esta reducción del diezmo a la mitad fue adoptada confiando que gracias a ella la carga tributaria resultaría menos onerosa para la mayoría de los contribuyentes, pero a la vez, según el Gobierno, de esta manera se abría un margen para una agravación de los tributos en dinero. Se estimó en las Cortes que el medio diezmo seguiría siendo suficiente para el sostenimiento del clero, y se evaluó, con probable exageración, en 250 millones de reales el valor de la parte de la cosecha que quedaría en manos del campesinado a consecuencia de esta ley. Sin embargo, y como bien lo advierte Torras Elias, aun suponiendo que se librase a los labradores de 250 millones de reales por el medio diezmo, pagado en especie, “era infundado pensar que se incrementarían automática y paralelamente sus ingresos monetarios y serían asimilables con facilidad aumentos en los tributos exigidos en dinero.”⁵² Además, este cálculo del margen que se abría para una agravación de los tributos en dinero se hizo desde la perspectiva del terrateniente capaz de comercializar su medio diezmo liberado por la reducción. En el caso de la mayoría de los campesinos, les era imposible comercializar ventajosamente su excedente, con lo cual los beneficios del medio diezmo resultan dudosos. E incluso, el que la mitad del diezmo se encontrase ahora en manos de los campesinos podía tener resultados desastrosos a nivel de precios: la irrupción, en pequeños mercados aislados, de una masa de frutos que antes eran colocados directamente por los perceptores del diezmo en los principales circuitos comerciales, podía provocar un hundimiento de los precios, desastroso para el pequeño productor, y que dificultaría el pago de sus contribuciones. Por lo tanto, la reducción del diezmo a la mitad podía ser difícilmente aprovechable por el grueso de los campesinos, y debió de aumentar su frustración frente a la política tributaria de los gobiernos liberales, ya que no respondía a sus intereses⁵³.

Conclusión.

La reforma tributaria presentada por Canga Argüelles en 1820, en el contexto de la reforma de la Hacienda Pública, buscaba romper con el mosaico fiscal heredado del Antiguo Régimen y pretendía organizar el sistema impositivo así como administrativo de la Hacienda en un momento en el cual la

⁵² *Ibid.*, p. 160.

⁵³ Torras Elias cita la carta de un labrador que expone su desengaño con respecto a la política tributaria del Gobierno y en la cual habla de la frustración de “las esperanzas que toda la Nación había concebido de que los impuestos hubiesen pesado menos bajo el régimen constitucional.” Además, el labrador propone que el Gobierno, en lugar de dejar en manos de los cultivadores la mitad del diezmo, disponga de ella para atender las urgencias de la nación y que libere a los labradores de los 150 millones de reales de la contribución territorial. *Ibid.*, p. 161.

situación económica del país era más que peliaguda. Hemos analizado que se implantó un modelo tributario de tipo mixto, en el cual las contribuciones directas tenían un papel decisivo, recogiendo la idea enunciada en la Constitución según la cual cada uno debe contribuir en proporción a sus capacidades. Además, el nuevo sistema tributario incluía un derecho de patente, que gravaba la industria y el comercio tomando en cuenta la importancia mercantil de las poblaciones y su situación geográfica. Leyes tales como el medio diezmo, destinadas a minorar la carga impositiva del sector agrícola, o la preocupación en gravar más a los mayorazgos y manos muertas en concepto de contribución territorial, ilustran la voluntad de atacar las estructuras del Antiguo Régimen y fomentar el desarrollo de un mercado nacional. Sin embargo, existió un gran desajuste entre esta reforma tributaria y su plasmación. A pesar de que los Ministerios que sucedieron al que integraba Canga Argüelles siguieron aplicando las propuestas que éste había diseñado, las reformas aplicadas no surtieron el efecto deseado. Por una parte, las bases estadísticas que se utilizaron para calcular y repartir los impuestos condujeron a una desproporción en la asignación de las cuotas de ciertos impuestos y, por otra, el deficiente aparato administrativo de que se disponía en la época no permitía la aplicación efectiva y rápida de las leyes que se habían adoptado. Los crecientes atrasos en los pagos de contribuciones, así como la negativa en muchos casos de pagar lo que había sido asignado, son un reflejo de este desajuste. De la misma manera, y como lo vimos con el medio diezmo, la perspectiva adoptada para ciertas reformas y el efecto que realmente podían llegar a tener, muestran un desfase que debió de costarle mucho a la popularidad del régimen porque desembocó en un descontento cada vez más evidente del sector agrícola. Ahora bien, es importante advertir que la reforma tributaria ideada por Canga Argüelles incluye novedades, tales como el derecho de patente, que serán reutilizadas posteriormente en el siglo XIX⁵⁴. La reforma de Mon en 1845 tiene como antecedente más significativo el programa de Canga Argüelles y, como lo señala Torras Elias, este programa “es un eslabón que no puede ignorarse en la serie de intentos para reemplazar por otro más eficaz el decrepito sistema tributario” del Antiguo Régimen⁵⁵.

⁵⁴ “En definitiva, Canga Argüelles fue el mejor ministro de Hacienda de las dos primeras experiencias constitucionales españolas (...) y tanto sus ideas fiscales como su plan tributario acabaron imponiéndose en la España liberal decimonónica.” Francisco COMIN COMIN: “Canga Argüelles: un planteamiento realista de la Hacienda liberal”, en Enrique FUENTES QUINTANA (director): *Economía y economistas españoles. La economía clásica* (tomo IV), Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2000, p. 436. Este capítulo de Comín es muy valioso ya que además de rehabilitar la figura de Canga Argüelles, ofrece una visión global de su labor como hacendista y Ministro de Hacienda.

⁵⁵ Jaime TORRAS ELIAS, “En torno a la política tributaria...”, p. 155.